



**MINISTERO DELLA DIFESA**  
**DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE**  
IL VICE DIRETTORE GENERALE E COMMISSARIO AD ACTA  
Viale dell'Esercito, 186 – 00143 ROMA

Prot. n. M\_D GMIL 2 VDGV 2013 /0323744/

Roma, 19 novembre 2013

A TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO  
Sezione Prima Bis 00100 ROMA

**e, per conoscenza:**

A PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI –  
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA 00100 ROMA

A MINISTERO DELLA DIFESA  
Gabinetto del Ministro 00100 ROMA

**OGGETTO:** Attivazione di forme pensionistiche complementari. Specificazione dei compiti del  
<<commissario *ad acta*>>.

1. Con le sentenze 21 marzo 2013, n. 2907/2013 (su ricorso prodotto da David ALBERTINI e altri, per l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza n. 09186/2011 del 23 novembre 2011) e n. 2908/2013 (su ricorso prodotto da Dimitri ANACAR e altri, per l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza n. 09187/2011 del 23 novembre 2011), codesto Tribunale Amministrativo ha accolto la tesi sostenuta dai ricorrenti:
  - ordinando “al Ministero della Difesa ed al Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore”, di concludere il procedimento amministrativo preordinato all'attivazione della cosiddetta “previdenza complementare” entro il termine di 180 giorni;
  - provvedendo, in caso di inerzia delle Amministrazioni intimete, alla nomina di un “commissario *ad acta*”, individuato nella persona del Direttore Generale della Direzione Generale per il Personale Militare (PERSOMIL).
2. Al riguardo, si rappresenta che il Direttore Generale di PERSOMIL ha delegato, con i fogli MD GMIL1SCGA30114756 e MD GMIL1SCGA30114788, entrambi datati 18 aprile 2013 e inviati anche a codesto Tribunale Amministrativo, quale “commissario *ad acta*”, il sottoscritto Brigadiere Generale C.C.r.n. Roberto SERNICOLA - Vice Direttore Generale (rivestente, al tempo della delega, l'incarico di Capo del III Reparto) di PERSOMIL.

3. Preliminarmente, si rileva che i ricorsi sono stati proposti, il primo, da personale di vari ruoli e gradi delle Forze Armate (Esercito, Marina e Aeronautica) e il secondo da alcuni militari appartenenti all'Arma dei Carabinieri.
4. Il quadro normativo di riferimento è rappresentato dall'art. 2, co. 5, l. 8 agosto 1995, n. 335, che, nell'estendere il regime del trattamento di fine rapporto (TFR) ai dipendenti del settore pubblico, ha considerato soltanto il personale con rapporto di lavoro regolato in via contrattuale. Ciò in coerenza con il disposto dell'art. 3, co. 2, d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, il quale, nell'indicare le fonti istitutive della previdenza complementare, aveva individuato il CCNL per il personale contrattualizzato, rinviando alle norme dei rispettivi ordinamenti per la regolazione della disciplina nei confronti del personale in regime pubblicistico. La disposizione è stata reiterata dall'art. 3, co. 2, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, secondo cui <<Per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite mediante i contratti collettivi di cui al titolo III del medesimo decreto legislativo. Per il personale dipendente di cui all'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite secondo le norme dei rispettivi ordinamenti ovvero, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti stessi promossi da loro associazioni>>.

La novità apportata con la legge n. 335/1995 è stata quella di correlare l'istituto della previdenza complementare con la progressiva trasformazione della buonuscita nel trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'art. 2120 c.c., prevedendo, anzi, che i neo-assunti (personale contrattualizzato) al 1° gennaio 1996 (data poi posticipata al 1° gennaio 2001) fossero obbligatoriamente inquadrati in regime di TFR. L'art. 59, co. 56, l. 27 dicembre 1997, n. 449, ha, altresì, consentito alle stesse categorie di lavoratori di optare per il regime di TFR.

Sussiste, infatti, uno stretto legame tra TFR e previdenza complementare in quanto vi è certezza sulle risorse accantonate annualmente e che possono essere destinate a previdenza complementare diversamente dal carattere aleatorio che assume la prestazione finale, nei trattamenti di fine servizio (TFS), calcolata con riferimento alla data di cessazione dal servizio stesso.

Con particolare riferimento al personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, l'art. 26, co. 20, l. 23 dicembre 1998, n. 448, ha riservato espressamente alle procedure di negoziazione e di concertazione previste dal d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, sia la disciplina del trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2, co. 5-8, l. 335/1995 e sia l'istituzione delle forme pensionistiche complementari ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 124/1993.

Gli artt. 40 e 67, d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254 (recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999) hanno precisato, altresì, che le procedure di negoziazione e di concertazione attivate ai sensi del citato art. 26, co. 20, l. n. 448/1998 sono abilitate a definire:

- a) la costituzione di uno o più fondi nazionali pensione complementare per il personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e militare (destinatario dei fondi pensione è il personale che liberamente aderisce ai fondi stessi);
- b) la misura percentuale della quota di contribuzione a carico delle amministrazioni e di quella dovuta dal lavoratore, nonché la retribuzione utile alla determinazione delle quote stesse;
- c) le modalità di trasformazione della buonuscita in trattamento di fine rapporto, le voci retributive utili per gli accantonamenti del trattamento di fine rapporto, nonché la quota di trattamento di fine rapporto da destinare a previdenza complementare.

In senso analogo dispone il d.P.R. 16 marzo 1999, n. 255, all'art. 24, con riferimento al personale delle Forze Armate, recependo la relativa, parallela procedura di concertazione.

Queste disposizioni, frutto dell'esigenza di armonizzazione dei trattamenti, non hanno, tuttavia, previsto gli accennati meccanismi di transito al TFR già operativi, fin dal 2001, per il personale civile contrattualizzato; circostanza rilevata dallo stesso Ente previdenziale che ha escluso per il personale militare il passaggio al TFR sicché gli appartenenti alle Forze Armate e alle Forze di Polizia restano in regime di TFS (cfr. circ. 1 agosto 2002, n. 30 dell'allora INPDAP).

Seguendo l'iter del personale contrattualizzato, l'introduzione della previdenza complementare sembrerebbe richiedere l'ulteriore passaggio dell'obbligatorietà del regime di TFR nei confronti del personale arruolato da una certa data e la previsione di un'opzione per quello già in servizio a quella data. Allo stato, l'istituto del TFR non riguarda alcun appartenente alle Forze Armate e di Polizia, né in forma obbligatoria né in via di opzione, a prescindere dalla data di arruolamento.

In relazione alla descritta proceduralizzazione delle attività concernenti la costituzione di forme pensionistiche complementari e al differente stato di avanzamento del necessario passaggio al regime del TFR obbligatorio, la questione dibattuta circa la sussistenza di un interesse concreto, attuale e direttamente tutelabile in ordine all'avvio e alla conclusione dei procedimenti "negoziali", da parte dei dipendenti pubblici che ne sono destinatari, era stata risolta dal Consiglio di Stato nel senso della legittimazione in via esclusiva delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e dei Consigli Centrali di Rappresentanza, organismi esponenti di interessi collettivi chiamati a partecipare ai predetti procedimenti negoziali (Cons. Stato, Sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5698).

5. Ciò posto, al fine di definire i limiti, l'ambito e le modalità secondo cui dovrà essere sviluppata l'attività del "commissario *ad acta*" adesso iniziata per la mancata ottemperanza da parte delle Amministrazioni intimate, si rappresenta quanto segue:
  - a. la disciplina del procedimento amministrativo per l'adozione di un provvedimento espresso relativo all'instaurazione della previdenza complementare sembra possa essere individuata nel citato d.lgs. n. 195/1995, concernente "Attuazione dell'art. 2 della L. 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate" (cfr. anche il richiamato art. 26, co. 20, l. n. 448/1998).  
In particolare, l'art. 7 della predetta norma delegata:
    - individua nel Ministro della Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, l'Autorità di Governo, quale Presidente delle delegazioni di parte pubblica, competente ad avviare le procedure di "concertazione/contrattazione" per il personale del Comparto Difesa e Sicurezza;
    - prevede che le procedure si concludano con l'emanazione di separati decreti del Presidente della Repubblica concernenti rispettivamente il personale delle Forze di Polizia anche ad ordinamento militare e quello delle Forze Armate;
    - stabilisce che le procedure riguardino il personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) e militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza) nonché il personale delle Forze Armate (Esercito, Marina e Aeronautica);
    - dispone che le procedure abbiano inizio contemporaneamente e si sviluppino con carattere di contestualità nelle fasi successive;

- indica espressamente la composizione delle rispettive delegazioni. Nel concreto:
    - . il comma 3 stabilisce che, alle trattative per la definizione dell'accordo sindacale, intervengano i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali legittimate a parteciparvi;
    - . il comma 5 dispone che, ai lavori per la formulazione dello schema di provvedimento riguardante le Forze di Polizia ad ordinamento militare, partecipino i delegati dei Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza unitamente ai rappresentanti delle rispettive sezioni del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER);
    - . il comma 7 dispone che, ai lavori per la formulazione dello schema di provvedimento riguardante le Forze Armate, partecipino i delegati dello Stato Maggiore della Difesa e i rappresentanti del COCER, sezioni Esercito, Marina e Aeronautica;
  - stabilisce che il COCER si articoli in due distinti comparti, formati rispettivamente dai delegati con rapporto di impiego delle sezioni Esercito, Marina e Aeronautica e dai delegati con rapporto di impiego delle sezioni Carabinieri e Guardia di Finanza;
  - fissa il termine di 150 giorni entro il quale definire l'accordo sindacale (per le Forze di Polizia ad ordinamento civile) e le concertazioni (relativamente alle Forze di Polizia ad ordinamento militare e alle Forze Armate);
- b. l'art. 9, co. 17, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha sospeso le procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012. Situazione che dovrebbe essere ulteriormente prorogata per la parte economica fino a tutto il 2014, da quanto si desume dalla lettura dell'art. 11, co. 2, del disegno di legge di stabilità, recentemente presentato dal Governo all'esame Parlamentare (Atto Senato n. 1120).
6. Tutto ciò premesso, si chiede a codesto Tribunale Amministrativo di conoscere:
- se il "commissario *ad acta*" debba svolgere le funzioni che il d.lgs. n. 195/1995 demanda al Ministro della Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, quale Presidente delle delegazioni di parte pubblica, competente ad avviare/definire le procedure di "concertazione/contrattazione" per il personale del Comparto Difesa e Sicurezza;
  - se l'attività del "commissario *ad acta*" possa essere limitata al solo personale della Difesa (Forze Armate e Arma dei Carabinieri);
  - se il "commissario *ad acta*" debba convocare anche il Comando Generale del Corpo della Guardia di Finanza e i rappresentanti della relativa sezione COCER;
  - se il "commissario *ad acta*" abbia l'autorità per attivare le trattative per la definizione dell'accordo sindacale convocando, altresì, i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, chiarendo, in assenza di tale potestà, quali misure/adempimenti debba porre in essere per sviluppare con carattere di contestualità le procedure finalizzate alla conclusione del procedimento amministrativo relativo all'instaurazione della previdenza complementare;
  - se le esigenze di armonizzazione considerate nella norma del d.lgs. n. 195/1995 richiedano anche la previsione dell'obbligatorietà del regime di TFR per i neo-assunti a partire da una certa data, in parallelo a quanto già previsto per il personale civile contrattualizzato, ferma restando la facoltà di opzione per il personale già in servizio, tra cui i ricorrenti;

- se, in fase di prima applicazione, la quota di TFR da destinare alla previdenza complementare (fondi pensione) non possa superare il 2 per cento della retribuzione base di riferimento per il calcolo del TFR stesso, analogamente a quanto previsto per il personale contrattualizzato dal d.P.C.M. 20 dicembre 1999, modificato dal d.P.C.M. 2 marzo 2001 (cfr. anche l'art. 74, co. 3, l. 23 dicembre 2000, n. 388), determinando in tale misura l'onere a carico dell'Amministrazione datrice di lavoro;
  - se sia possibile attivare le procedure di cui al d.lgs. n. 195/1995, finalizzate all'adozione di un provvedimento espresso relativo all'instaurazione della pensione complementare, atteso il permanere del "blocco negoziale" previsto dal vigente quadro normativo, sopra richiamato.
7. Va da sé che l'adempimento dei giudicati comporterà notevoli oneri finanziari, che investono l'intero Comparto di appartenenza dei ricorrenti e non soltanto le posizioni individuali prospettate nei ricorsi. Né sembra che possa essere utilizzata allo scopo la copertura prevista dall'art. 74, co. 1, l. n. 388/2000, in quanto espressamente destinata alla previdenza complementare del personale contrattualizzato.
- In disparte l'incerta quantificazione di tali oneri, proporzionali all'effettiva platea dei dipendenti che aderiranno a una forma pensionistica complementare mediante la trasformazione del TFS in TFR, si osserva che, per il reperimento delle risorse occorrenti alla definizione del suddetto provvedimento di concertazione (ed, eventualmente, di contrattazione), potrebbe essere necessario attivare la procedura prevista dall'art. 17, co. 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dall'art. 61, d.lgs. n. 165/2001 ivi richiamato.
- Il coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prescritto dalla citata legge di contabilità, è tanto più indispensabile nell'attuale fase di "blocco negoziale".



IL VICE DIRETTORE GENERALE  
E COMMISSARIO AD ACTA  
(Brig. Gen. C.C.r.n. Roberto SERNICOLA)